

POSTANOWIENIE

Dnia 23 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik

w sprawie z powództwa P. S.A. z siedzibą w miejscowości K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 23 sierpnia 2024 r.
na skutek skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z
13 lutego 2024 r., sygn. akt VII AGa 516/23

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od P. S.A. z siedzibą w miejscowości K. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia odpisu niniejszego postanowienia P. S.A. z siedzibą w miejscowości K. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako: „Prezes URE”) decyzją z 15 grudnia 2020 r., [...] (DKN: [...]), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b, art. 56 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 6 i 6a, art. 43d ustawy z dnia

10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 ze zm.; dalej jako: „p.e.”) oraz w związku z art. 104 i art. 105 § 1 k.p.a. i art. 30 ust. 1 p.e. oraz art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1495 ze zm.), orzekł m.in., że:

1. przedsiębiorca P. Spółka Akcyjna z siedzibą w N. (obecnie: P. Spółka Akcyjna z siedzibą w miejscowości K.) nie zachował terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: sierpień, wrzesień, listopad 2018 r., luty, marzec, maj, lipiec, wrzesień, październik, listopad 2019 r. oraz za styczeń i maj 2020 r.;

2. za działanie opisane w pkt. 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 120.000,00 zł.

Po rozpoznaniu odwołania Przedsiębiorcy od ww. decyzji, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 30 stycznia 2023 r., XVII AmE 59/21: 1. oddalił odwołanie, 2. rozstrzygnął o kosztach procesu.

Apelacja powodowego Przedsiębiorcy od ww. orzeczenia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 lutego 2024 r., VII AGa 516/23. Rozstrzygnięto ponadto o kosztach postępowania apelacyjnego.

Pismem z 10 maja 2024 r. powodowy przedsiębiorca – P. S.A. z siedzibą w miejscowości K. złożył skargę kasacyjną od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając go w całości. Przedsiębiorca wniósł w pierwszej kolejności o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż w niniejszej sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie, tj. art. 56 ust. 6a oraz art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej (s. 6) doprecyzowano, że na gruncie podobnych spraw powstały wątpliwości interpretacyjne, przekładające się także na rozbieżność w orzecznictwie, w dwóch aspektach:

1. czy w takim stanie faktycznym, gdy podmiot sam zidentyfikował nieprawidłowości, nie miał wiedzy na temat obowiązujących przepisów, ponieważ nie działał w branży paliwowej, sam przedstawił Prezesowi URE wszystkie istotne

okoliczności sprawy, a skala jego działalności w zakresie przywozu była niewielka (lub wręcz znikoma w kontekście całości rynku) – zasadnym jest odstąpienie od wymierzenia kary i czy nałożenie kary nie stanowi przejawu nadmiernego formalizmu i przekroczenia uznania administracyjnego? (tj. w zakresie wykładni art. 56 ust. 6a p.e.);

2. czy w sytuacji, takiej jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy, jest możliwość obniżenia kary – np. wymierzenia kary w wysokości jedynie 10.000,00 zł? (tj. w zakresie wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e.).

Pismem z 18 czerwca 2024 r. odpowiedź na skargę kasacyjną złożył pozwany Prezes URE, wnosząc w pierwszej kolejności o wydanie postanowienia w przedmiocie odmowy przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej złożonej przez powodowego Przedsiębiorcę oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie wypełnia ustawowych przesłanek koniecznych dla przyjęcia jej do rozpoznania.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

W niniejszej sprawie Przedsiębiorca oparł wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance istnienia potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na powyższej przesłance wymaga wykazania jaki konkretny przepis prawa, zastosowany w danej sprawie, jest przedmiotem rozbieżnej wykładni w judykaturze sądowej i na czym rozbieżność ta polega, co wymaga przytoczenia orzeczeń sądów

wydanych w takich samych lub istotnie zbliżonych stanach faktycznych, względnie, jaki konkretny przepis prawa, zastosowany w danej sprawie, wymaga interpretacji ze strony Sądu Najwyższego, z czego potrzeba ta wynika i z jakich powodów dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa jest w tej mierze niewystarczający. Nieodzowne jest ponadto, podobnie jak w przypadku przyczyny kasacyjnej określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., wykazanie związku między oczekiwaną od Sądu Najwyższego wykładnią prawa a wynikiem postępowania kasacyjnego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 29 grudnia 2022 r., I CSK 2579/22; 5 kwietnia 2023 r., I CSK 111/23, i z 31 sierpnia 2023 r., I CSK 4401/22; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2024 r., I CSK 403/23).

Skarżący Przedsiębiorca nie sprostął powyższym wymaganiom.

Jeśli idzie o kwestię pierwszą, tj. wykładnię przepisu art. 56 ust. 6a p.e., zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, to wskazać należy, że regulacja ta była do tej pory przedmiotem licznych wypowiedzi Sądu Najwyższego.

W powyższym zakresie przywołać można chociażby postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 2022 r., I NSK 76/22, w którym wskazano m.in., że działając na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. Prezes URE może jedynie nie nałożyć kary pieniężnej w ogóle (odstąpić od jej wymierzenia). Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy do miarkowania wysokości kary pieniężnej przez obniżenie jej wysokości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III SK 47/13). Na gruncie prawa energetycznego instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej należy do kategorii spraw objętych uznaniem administracyjnym. Uznaniowy charakter kompetencji z art. 56 ust. 6a p.e. jest utrwalony zarówno w orzecznictwie (wyroki SOKiK z: 16 maja 2016 r., XVII AmE 75/15; 19 grudnia 2018 r., XVII AmE 278/18; 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17; 13 lutego 2019 r., XVII AmE 324/18; 4 marca 2019 r., XVII AmE 69/17; 8 kwietnia 2019 r., XVII AmE 102/17), jak i w literaturze (M. Sachajko, uwagi nr 129 i 145 do art. 56, w: Z. Muras, M. Swora (red.), Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, Warszawa 2016, LEX). Zatem art. 56 ust. 6a p.e. jest podstawą uznania administracyjnego przysługującego Prezesowi URE w zakresie decyzji

o odstąpieniu od kary pieniężnej. Sąd Najwyższy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18) podzielił stanowisko wyrażone w wyżej przywołanym orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, według którego to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w p.e. – w pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże najpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz, że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek (wyroki SOKiK z: 5 listopada 2018 r., XVII AmE 1/17 i XVII AmE 5/17 oraz z 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17). Artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes URE dysponuje zatem pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki – uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że nawet w razie ziszczenia się przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu przewidzianej w art. 56 ust. 6a p.e., Prezes URE nie ma obowiązku odstąpienia od nałożenia kary. Wynika to z przyznanego w tym przepisie regulatorowi uznania administracyjnego, które zakłada możliwość wyboru różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18). Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a p.e., nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa URE w ocenie czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy też odstąpienia od jej nałożenia.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela zaprezentowaną powyżej argumentację. Skoro art. 56 ust. 6a p.e. oparty jest na konstrukcji uznania

administracyjnego, to bezprzedmiotowe są próby „orzeczniczego rozstrzygnięcia” – jak chce tego skarżący Przedsiębiorca – czy w konkretnych okolicznościach zasadnym jest odstąpienie od wymierzenia kary i czy nałożenie kary nie stanowi przejawu nadmiernego formalizmu i przekroczenia uznania administracyjnego. Jak już wskazano, to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w p.e. i to jemu służy uprawnienie do skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 56 ust. 6a p.e. Każda konkretna sprawa musi być oceniana przez sądy *in casu* i nie sposób sformułować w tym zakresie wypowiedzi ogólniejszej.

Jeśli idzie o kwestię drugą, tj. wykładnię przepisów art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e., a sprowadzającą się do wątku możliwości obniżenia kary np. do wysokości jedynie 10.000,00 zł (jak za nieprzekazanie w terminie jednego „miesięcznego” sprawozdania), to wskazać należy, że postanowieniem z 14 grudnia 2022 r., I NSK 109/22, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej przez przedsiębiorcę w sprawie, w ramach której Prezes URE wymierzył mu za niezrealizowanie w terminie obowiązku sprawozdawczego karę pieniężną w łącznej wysokości 320.000,00 zł (po 10.000,00 zł za każde naruszenie). We wskazanej sprawie autor skargi kasacyjnej sformułował następujący problem prawny: „czy w przypadku wystąpienia w dłuższym przedziale czasowym szeregu działań lub zaniechań naruszających ten sam obowiązek, w dokładnie taki sam sposób, np. brak realizacji tego samego obowiązku sprawozdawczego przez szereg kolejnych okresów, naruszenie to traktować należy jako jeden czyn, penalizowany łącznie w granicach przewidzianych w art. 56 ust. 2h p.e.?”. W przywoływanej sprawie (I NSK 109/22) Sąd Najwyższy stwierdził, że „przedstawione przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia w sprawie I NSK 76/22 rozważania zachowują pełną aktualność również na tle niniejszej sprawy. Jednocześnie, jak wynika z treści wskazanego uzasadnienia do rozstrzygnięcia sformułowanych przez powoda zagadnień prawnych wystarczająca jest zwykła wiedza prawnicza i zastosowanie obowiązujących reguł wykładni bądź proste zastosowanie prawa”.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela powyższe zapatrywania. Przy tym trafne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone w uzasadnieniu

zaskarżonego wyroku („podmioty objęte dyspozycją art. 43d ust. 1 p.e. w przypadku zaniechania wykonania obowiązku wskazanego w treści tego przepisu, podlegały karze na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2 pkt 4h p.e. w kwocie 10.000 złotych za każdy miesiąc sprawozdawczy” – s. 18 *in fine*), a omawiane zagadnienie nie może być uznane za kreujące potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Końcowo Sąd Najwyższy wskazuje, że powodowego Przedsiębiorcę wiążą podwyższone wymogi w zakresie staranności, czego on sam ma świadomość. Jak podniesiono w skardze kasacyjnej (s. 7), „spółka jest podmiotem z wieloletnią tradycją, który przykłada najwyższą staranność do przestrzegania wszelkich regulacji prawnych, a także do monitorowania zmian legislacyjnych oraz dostosowywania prowadzonej działalności do obowiązujących przepisów”. W niniejszej sprawie, choć Prezes URE (a dalej sądy powszechne) zastosował rygorystyczną wykładnię przepisów, to wykładnia ta była uprawniona i ma obecnie charakter dominujący, także w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Z wszystkich tych powodów orzeczono o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (pkt 1 sentencji postanowienia), a ponadto rozstrzygnięto o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego (pkt 2 sentencji postanowienia).

[SOP]

[ms]